

WIEN / 14. Juli 2022

Stellungnahme

**Begutachtungsverfahren
zum Entwurf eines
Bundesgesetzes, mit dem ein
Bundesgesetz über das
Verfahren und den Schutz
bei Hinweisen auf
Rechtsverletzungen in
bestimmten
Rechtsbereichen
(HinweisgeberInnenschutzge-
setz – HSchG) erlassen wird**

**(Geschäftszahl: 2021-
0.875.514)**

Für epicenter.works

Mag.^a Tanja Fachathaler, MA,
E.MA

Thomas Lohninger, BA

**EPICENTER
WORKS**
for digital rights



VORWORT UND KURZFASSUNG

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme im Begutachtungsverfahren¹ zum Ministerialentwurf betreffend den Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz über das Verfahren und den Schutz bei Hinweisen auf Rechtsverletzungen in bestimmten Rechtsbereichen (HinweisgeberInnenschutzgesetz – HschG) erlassen wird, abgeben zu können.

Die Rolle von Hinweisgeber:innen war und ist von größter Bedeutung bei der Aufdeckung von Rechtsverstößen, die das öffentliche Interesse gefährden oder schädigen. Ihr Beitrag ist nicht wegzudenken, wenn es um die Aufdeckung von Fällen von Korruption, Machtmissbrauch und Wirtschaftskriminalität geht. Dabei setzen sich Hinweisgeber:innen in der Regel einem hohen Risiko aus und erleiden oft erhebliche persönliche Nachteile von gar existenzbedrohendem Ausmaß. Kündigungen und persönliche Drohungen sind nur Beispiele dafür, welche Formen der Preis für den Mut dieser Menschen annehmen kann. Oftmals sogar reichen die Repressalien weit in deren persönliches und/oder wirtschaftliches Umfeld hinein.

Vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, Hinweisgeber:innenschutzsysteme zu etablieren, um Repressionen präventiv entgegen zu wirken und ein sicheres Umfeld für Hinweisgeber:innen zu schaffen. Damit wird auch die Wahrscheinlichkeit von Aufdeckungen rechtswidriger Aktivitäten erhöht. Mit der Annahme von Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden² (in weiterer Folge als „Richtlinie“ oder „RL“ bezeichnet) wurde auf Unionsebene erstmals ein Rechtsinstrument verabschiedet, das Mindeststandards setzen soll. Jedoch konnte damit nicht über den Anwendungsbereich von EU-Recht hinausgegangen werden. Eine solche Möglichkeit, den Geltungsbereich auch auf nationales Recht auszuweiten, eröffnet die Richtlinie den Mitgliedstaaten allerdings ausdrücklich.

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der RL im Jahr 2019 boten lediglich 10 Mitgliedsstaaten umfangreichen Schutz für Hinweisgeber:innen.³ Österreich befand sich nicht darunter. Leider war auch der Wille zur Umsetzung dieser nun neu geschaffenen Richtlinie überschaubar, ließ man doch die Umsetzungsfrist am 17.12.2021 verstreichen und nahm gar ein Vertragsverletzungsverfahren in Kauf, das die EU-Kommission gegen Österreich einleitete.⁴ Der Mangel an politischem Willen, Schutz für Hinweisgeber:innen zu schaffen, ist äußerst bedauerlich.

Angesichts der weitreichenden Konsequenzen, die Meldungen über vermeintliche Missstände in sich bergen, ist es von größter Wichtigkeit, dass Rechtssicherheit für Hinweisgeber:innen geschaffen wird. Um dies zu erreichen, bedarf es klarer und verständlicher Regelungen – mit dem vorliegenden Ministerialentwurf ist das leider nicht gelungen. Was nunmehr zur Begutachtung vorliegt, ist ein sehr **stark an der Richtlinie orientierter Gesetzesentwurf, der es verabsäumt, die sich bietende Chance zu ergreifen und Goldstandards zu setzen.**

1 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00210/index.shtml

2 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj?locale=de>

3 <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20190410IPR37529/whistleblower-neue-vorschriften-fur-eu-weiten-schutz-von-informanten>

4 <https://www.derstandard.at/story/2000133251126/kein-whistleblower-gesetz-eu-leitet-vertragsverletzungsverfahren-gegen-oesterreich-ein>

Die Hauptkritikpunkte seien an dieser Stelle kurz aufgelistet, im inhaltlichen Teil dieser Stellungnahme wird sodann einzeln auf diese und weitere Aspekte eingegangen und werden Lösungsvorschläge unterbreitet:

- Der **sachliche Anwendungsbereich ist viel zu eingeschränkt** und kompliziert, sodass er einem umfassenden Schutz von Hinweisgeber:innen nicht zuträglich ist.
- Die **freie Wahl**, sich an interne oder externe Meldestellen respektive direkt an die Öffentlichkeit zu wenden sollte allein der Entscheidung von Hinweisgeber:innen selbst unterliegen.
- Die Wahl des Bundesamtes für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung als externe Meldestelle ist aufgrund seiner Zuordnung zum **Bundesministerium für Inneres** nicht zu begrüßen.
- Die Bestimmungen betreffend die Verwaltungsstrafen sehen einheitliche Strafraumen vor und **unterscheiden nicht nach der Größe und wirtschaftlichen Kraft von Unternehmen**. Zudem drohen sie denselben **Strafraumen auch Hinweisgeber:innen** für wissentlich falsche oder irreführende Hinweise an.

Positiv hervorzuheben ist an dieser Stelle die Möglichkeit **anonymer Meldungen** und das Gewähren von Schutz für Hinweisgeber:innen, sollte deren Identität ohne eigenes Zutun anderen bekannt werden (§6 (3) HSchG). Ebenso positiv zu erwähnen ist, dass man sich zur Erarbeitung des Ministerialentwurfs auch der datenschutzrechtlichen Implikationen durch die Umsetzung der RL bewusst war und eine äußerst selten vorkommende **Datenschutzfolgenabschätzung** vorgenommen hat, um einen Ausgleich zwischen Interessen der Hinweisgeber:innen und der von der Meldung Betroffenen zu erzielen.

Abschließend sei an dieser Stelle noch einmal betont, dass eine mutige, umfassende Umsetzung der Richtlinie eine Veränderung einleiten kann. Sie hat das Potenzial, Schritte gegen Korruption und andere Rechtsverletzungen in Österreich zu setzen und Schaden von der Allgemeinheit abzuwenden. Mit der Verabschiedung dieses Gesetzes besteht die Möglichkeit, Standards zu setzen, die zukunftsweisend sind, um einen Schutz für all jene zu bieten, die mit großem Mut und entgegen aller Widrigkeiten und persönlichen Nachteile ihre Stimme erheben und Misswirtschaft und Korruption ans Tageslicht fördern - zum Wohle der Gesellschaft und in unser aller Interesse. Bei der Umsetzung der Richtlinie beseht nun die Gelegenheit für den Gesetzgeber, ebenso Mut zu beweisen und in einer Überarbeitung des vorliegenden Entwurfs über die Mindeststandards des EU-Rechts hinauszugehen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Kurzfassung.....	2
Inhaltliche Analyse.....	5
Sachlicher Geltungsbereich, § 3(3).....	5
Vorschlag.....	6
Nationale Sicherheit.....	6
Einheitlicher Hinweisgeber:innenschutz.....	7
Vorschlag.....	7
Zuständige Stelle für externe Meldungen.....	7
Interne oder externe Meldung, §§ 14 und 17(4).....	8
Vorschlag.....	8
Meldung an die Öffentlichkeit, § 14 (2).....	9
Vorschlag.....	9
Datenschutz, § 8.....	9
Dokumentation, Aufzeichnung und Aufbewahrung von Hinweisen, § 9.....	10
Beratung, § 10.....	10
Vorschlag.....	10
Verfahren bei der externen Meldestelle, §§ 14-17.....	11
Beweislast, § 23.....	11
Verwaltungsstrafbestimmungen, § 24.....	12
Vorschlag.....	12

INHALTLICHE ANALYSE

Sachlicher Geltungsbereich, § 3(3)

Zum sachlichen Anwendungsbereich sieht die Richtlinie in Artikel 2(1) vor, dass Mindeststandards festgelegt werden, wenn eine Person Verstöße gegen das Unionsrecht meldet. Diese umfassen einerseits zehn konkret genannte Rechtsbereiche, die im Anhang zur RL mit der Auflistung mehrerer hundert Rechtsakte spezifiziert werden;⁵ andererseits umfasst die RL Verstöße gegen die finanziellen Interessen der EU (samt ebenfalls aufgelisteter konkreter Rechtsakte) und Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften.

Diese sehr komplizierte Regelung des sachlichen Geltungsbereichs der RL wurde in der Umsetzung im Ministerialentwurf insofern dahingehend abgeschwächt, als man sich nicht auf die zahllosen Rechtsinstrumente in Teil I des Anhangs der RL bezieht. Stattdessen wird in § 3(3) HSchG insofern breiter formuliert, indem er kurzerhand die vorstehend angeführten, bereits in der RL genannten zehn konkreten Rechtsbereiche als solche auflistet, zuzüglich die „Verhinderung und Ahndung von Straftaten nach den §§ 302 bis 309 des Strafgesetzbuches“,⁶ jedoch eine weitere Konkretisierung bzw. mögliche Einschränkung durch die EU-Rechtsakte auslässt.

Eine Abkehr von der überaus komplizierten Formulierung der EU-RL ist zwar begrüßenswert, dennoch ist auch der vorliegende Entwurfstext zum sachlichen Geltungsbereich des HSchG nicht zufriedenstellend, zumal es den Bedarf an umfassendem Schutz für HinweisgeberInnen weit verfehlt und weiters der Rechtssicherheit und -klarheit in einem hochsensiblen Bereich, wie jenem des Schutzes von Hinweisgeber:innen, nicht gerecht wird.

Die im vorliegenden Ministerialentwurf getroffene Entscheidung, von der in Art. 2 Abs 2 der RL eingeräumten Möglichkeit, von der weiter bestehenden Befugnis der Mitgliedsstaaten, „den Schutz nach nationalem Recht in Bezug auf Bereiche oder Rechtsakte auszudehnen, die nicht unter Absatz 1 fallen“, keinen Gebrauch zu machen, ist sehr bedauerlich. Nicht wird hier der Anschein erweckt, man wolle die einmalige Chance zum Setzen höchster Standards für den Schutz von HinweisgeberInnen nicht ergreifen und sich stattdessen mit einem Minimalkonsens begnügen, der der Umsetzungsverpflichtung gegenüber der EU Genüge tut; auch in Hinblick auf die Rechtssicherheit für künftige Hinweisgeber:innen leistet der Entwurf keinerlei Dienste: Für juristische nicht ausgebildete Personen – und das ist die große Mehrheit der Bevölkerung in diesem Land – ist es schlicht unmöglich, einfach und verständlich eruieren zu können, ob der jeweils konkrete Sachverhalt, der gemeldet

5 Diese sind wie folgt: öffentliches Auftragswesen; Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte sowie Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; Produktionssicherheit und -konformität; Verkehrssicherheit; Umweltschutz; Strahlenschutz und kerntechnische Sicherheit; Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz; öffentliche Gesundheit; Verbraucherschutz; Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie Sicherheit von Netz- und Informationssystemen.

6 Das sind im Einzelnen folgende Straftaten: § 302 StGB – Missbrauch der Amtsgewalt; § 303 leg cit – Fahrlässige Verletzung der Freiheit der Person oder des Hausrechts; § 304 leg cit – Bestechlichkeit; § 305 leg cit – Vorteilsannahme; § 306 leg cit – Vorteilsannahme zur Beeinflussung; § 307 leg cit – Bestechung; § 307a leg cit – Vorteilszuwendung; § 307b leg cit – Vorteilszuwendung zur Beeinflussung; § 308 leg cit – Verbotene Intervention; § 309 leg cit – Geschenkannahme und Bestechung von Bediensteten oder Beauftragten.

werden soll, auch tatsächlich in den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt und somit die Schutzbestimmungen greifen würden.

Die getroffene Regelung ist angesichts dessen nicht zufriedenstellend. Es wird riskiert, mit diesem Ministerialentwurf – sollte er unverändert Gesetz werden – Regelungen in die Welt zu setzen, die von vorneherein weder umfassenden Schutz, noch Rechtssicherheit bieten und in der Praxis zu Unverständnis und Chaos in der Anwendung führen werden. Letztendlich riskiert man damit, den eigentlichen Zweck des HSchG zu konterkarieren, nämlich „in Lebensbereichen von besonderem öffentlichen Interesse die Bereitschaft zu rechtmäßigem Verhalten zu bestärken, indem Hinweisen auf Rechtsverletzungen einfache Verfahren mit vorhersehbaren Abläufen zur Verfügung stehen“ (§1 (1) HSchG).

In § 28(3) HSchG ist eine Evaluierung des Gesetzes im Jahr 2026 vorgesehen. Den Erläuterungen zum Ministerialentwurf nach soll eine allfällige Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs in weiterer Folge durch den Gesetzgeber vorgenommen werden, so dies für notwendig befunden wird.⁷ Dieses Vorgehen ist nicht befriedigend, stellt es doch lediglich ein Hinausschieben einer offenbar strittigen Frage unter den am Erarbeiten des Entwurfs beteiligten politischen Parteien dar, die nicht in der Lage waren, während der zweijährigen Umsetzungsfrist der RL (und ein halbes Jahr darüber hinaus) einen auch in der Praxis brauchbaren Anwendungsbereich zu definieren. Es ist nicht zu erwarten, dass diese „österreichische Lösung“, wie sie nun vorgeschlagen wird, in den kommenden Jahren in einem umfassenden, praktikablen Schutz für Hinweisgeber:innen mündet. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die mit dem HSchG geschaffene Rechtsunsicherheit weiter bestehen bleiben soll.

Vorschlag

Im Sinne des Art. 2 (2) der RL bedarf es dringend der Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs des HSchG über den aktuell im Ministerialentwurf vorgesehenen hinaus. Nur ein **umfassender und verständlich definierter Anwendungsbereich**, der sämtliche Regelungsbereiche auch des rein nationalen Rechts einbezieht, gewährleistet einen tatsächlichen Schutz von Hinweisgeber:innen und beugt dem abschreckenden Effekt eines sonst überaus komplexen und komplizierten Gesetzestextes effektiv vor. Durch eine Ausweitung des sachlichen Geltungsbereichs wären gleichmäßig alle Hinweisgeber:innen geschützt, wenn sie Verstöße gegen österreichisches Recht melden, welche das öffentliche Interesse gefährden oder schädigen.

Nationale Sicherheit

Im Anschluss an das Vorstehende wird die Meldung von Missständen im Bereich der nationalen Sicherheit empfohlen, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie und ergo auch nicht in jenen des Ministerialentwurfs fällt. Dieser Bereich muss aber vorgesehen werden und sollte sichergestellt werden, dass auch sichere und unabhängige Mechanismen eingerichtet sind, die es ermöglichen, Fehlverhalten im öffentlichen Interesse zu melden, wenn es in einem derart sensiblen Umfeld auftritt oder wenn Informationen als Verschlussache eingestuft sind. Zu diesen Mechanismen sollten die Bereitstellung geeigneter interner Kanäle, die Möglichkeit, das Parlament oder die Aufsichtsbehörden zu informieren, wenn Hinweisgeber:innen dies für erforderlich halten, und die wirksame Regelung der Offenlegung von Informationen, wenn die Umstände dies erfordern, gehören.⁸

7 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00210/fname_1450392.pdf

8 Diese Empfehlung wird auch seitens der renommierten Nichtregierungsorganisation „Blueprint for Free Speech“ gegeben, die in diesem Zusammenhang als Orientierungshilfe für Staaten die Tshwane-Grundsätze zur nationalen Sicherheit und zum Recht auf Information heranzuziehen empfiehlt, um einen Ausgleich zwischen Hinweisgeber:innen und nationalen

Einheitlicher Hinweisgeber:innenschutz

Der aktuelle Ministerialentwurf sieht vor, die neuen Meldestellen neben den in einigen Bereichen bereits existenten Hinweisgeber:innensystemen einzurichten, die in jeweils spezifischen Gesetzen geregelt sind. Dieser Ansatz führt jedoch zu weiterer Unübersichtlichkeit der nunmehr zu schaffenden Regelungen und den bereits bestehenden Systemen und stellt ein weiteres Risiko für die Effektivität und den Rechtsschutz für Hinweisgeber:innen an sich dar.

Vorschlag

Um die Übersichtlichkeit und damit auch den **Rechtsschutz zu stärken**, sollten sämtliche bereits bestehende und die nunmehr im Entstehen begriffenen Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgeber:innen in **ein einziges, übersichtliches Gesetz** gegossen werden. Ein solcher Schritt erleichtert signifikant die praktische Handhabe und erhöht damit auch den Rechtsschutz für Hinweisgeber:innen.

Zuständige Stelle für externe Meldungen

Als externe Meldestelle, die gemäß Artikel 11 (2) lit. a HSchG unabhängige und externe Meldekanäle einzurichten hat, sieht der Ministerialentwurf sowohl für den Privatsektor als auch für den „öffentlichen Bereich“ das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung vor. Dabei handelt es sich um eine Einrichtung des Innenministeriums. Wie auch bereits medial berichtet,⁹ werden dessen Direktor und Stellvertreter „vom Bundesminister für Inneres nach Anhörung der Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, des Verwaltungsgerichtshofes und des Obersten Gerichtshofes für eine Funktionsperiode von fünf Jahren bestellt.“¹⁰

Die Wahl der externen Meldestelle ist problematisch, da fraglich ist, inwieweit eine Institution des BMI über ausreichend Unabhängigkeit verfügt und Vertrauenswürdigkeit schaffen kann. Zu verweisen ist an dieser Stelle auf die Umsetzung auf Landesebene in Vorarlberg, wo man sich entschieden hat, die Landesvolksanwaltschaft mit dieser heiklen Funktion zu betrauen.

Vorschlag

Bereits in früheren Interventionen hat epicenter.works vorgeschlagen, die allein dem Parlament verantwortliche **Volksanwaltschaft als externe Meldestelle** zu benennen und mit den für die Wahrnehmung dieser Aufgabe nötigen personellen, finanziellen und technischen Mitteln auszustatten. Auf diese Weise wäre eine Institution für die Entgegennahme und Prüfung sämtlicher Hinweise zuständig, die institutionell weisungsfrei ist und entsprechend auch Ansehen und Vertrauen in der Bevölkerung genießt.

Sicherheitsinteressen zu schaffen. Siehe etwa im Zusammenhang mit der Umsetzung der RL in Deutschland: <https://static1.squarespace.com/static/5e249291de6f0056c7b1099b/t/605ca0197f0e91713c791678/1616683038660/DE+Factsheet+German+Law.pdf>

9 Der Standard online, „Whistleblowerschutz: Made in Austria“, veröffentlicht am 23.06.2022, <https://www.derstandard.at/story/2000136756945/whistleblowerschutz-made-in-austria>.

10 Siehe § 2 (2) BAK-G.

Interne oder externe Meldung, §§ 14 und 17(4)

Die RL regt zwar an, dass Mitgliedsstaaten sicherstellen sollen, dass interne Meldestellen gegenüber externen der Vorzug gegeben wird. Jedoch ist in Artikel 10 auch dezidiert die Möglichkeit vorgesehen, sich sogleich an eine externe Meldestelle zu wenden.

Der vorliegende Ministerialentwurf versucht dies umzusetzen, indem er in § 14 (1) festhält, HinweisgeberInnen „sollen Hinweise in erster Linie internen Stellen geben“. An externe Stellen „sollen“ sie sich erst wenden, wenn „die Behandlung des Hinweises im internen Hinweisgebersystem [...] nicht möglich, nicht zweckentsprechend oder nicht zumutbar ist oder sich als erfolglos oder aussichtslos erwiesen hat.“ Die Aufnahme einer derartigen „soft law“-Bestimmung, wie sie in den Erläuterungen genannt wird, in den Gesetzestext wirkt einigermaßen befremdlich und ist fraglich, ob es dieser bedarf. Vielmehr würde es Sinn machen, mit hohen Standards ausgestattete interne Meldestellen einzurichten, die sodann das Vertrauen von HinweisgeberInnen genießen können. Da dies jedoch nicht immer der Fall sein wird, kann es sogar zu einem Risiko für die HinweisgeberInnen führen, wenn ihr einzig zulässiger Weg über eine nicht vertrauenswürdige interne Stelle geht.

Weiter fraglich erscheint in diesem Zusammenhang die Sinnhaftigkeit der Bestimmung des aktuellen § 17(4), der vorsieht, dass „[i]m Zuge der Überprüfung des Hinweises auf seine Stichhaltigkeit [...] das Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung zu ermitteln hat“, inwieweit Hinweisgeber:innen den Hinweis einem internen Hinweisgebersystem gegeben haben oder geben hätten können. Je nach Ergebnis wäre sodann die vorhergehende Inanspruchnahme eines internen Hinweisgeber:innensystems „zu erörtern“.

Es erschließt sich weder aus dem Gesetzestext noch aus den Erläuterungen, welche Konsequenzen eine solche Erörterung interner Möglichkeiten im Nachhinein haben soll. Ebenso ist unklar, welche gesetzlichen Bestimmungen auf die Ermittlungen des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung anzuwenden sind (zumal dieses ja an und für sich nach strafrechtlichen Bestimmungen ermittelt, welche hier deplatziert erscheinen) bzw. wem überhaupt die Entscheidung über die Möglichkeit einer internen Meldungslegung zukommen soll bzw. was eine solche bewirkt.

Vorschlag

Technische und datenschutzrechtliche Standards müssen bei sämtlichen Meldestellen das höchst mögliche Niveau haben. Nur so kann die Effektivität eines Hinweisgeber:innensystems gewährleistet und für Vertrauen in dieses gesorgt werden. Auch wird ein solches „Race to the top“ bewirken, dass interne Meldekanäle diesbezüglich gar vorlegen und auf diese Art gegenüber externen Kanälen bevorzugt werden. Keinesfalls aber sollten schwammige und nicht ausgegorene „soft law“-Bestimmungen in den Gesetzestext Eingang finden, trägt dies doch bestenfalls zu weiterer Verwirrung in einem ohnehin nicht einfach handhabbaren Thema bei.

Von besonderer Bedeutung jedoch sollte sein, dass es allein der Wahl der Hinweisgeber:innen obliegt, ob eine Meldung an interne oder sogleich externe Kanäle gemacht wird. **HinweisgeberInnen alleine können am besten die für ihre Situation adäquate Stelle identifizieren** – dies sollte ihnen auch nicht durch allfällige Einschränkungen bei der Wahl genommen werden.

Meldung an die Öffentlichkeit, § 14 (2)

Hinsichtlich einer direkten Meldung an die Öffentlichkeit sieht der Ministerialentwurf in Umsetzung von Artikel 15 (1) der RL vor, dass eine solche nur in eingeschränkten Fällen Schutz für Hinweisgeber:innen auslöst, nämlich:

- wenn zuvor Meldung an eine interne oder externe Stelle erstattet und keine Folgemaßnahmen innerhalb der im Entwurf bestimmten Fristen getroffen wurden;
- bei Furcht vor Vergeltungsmaßnahmen bei Meldung an eine externe Stelle oder geringer Aussichten, dass im konkreten Fall wirksam gegen die Rechtsverletzung vorgegangen wird;
- oder hinreichender Grund zur Annahme besteht, dass eine Rechtsverletzung eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung des öffentlichen Interesses darstellen kann.

Von wem und auf welche Weise über das Vorliegen einer derartigen Ausnahme entschieden wird - und damit auch darüber, ob Schutz gewährt ist - erschließt sich aus dem Gesetzesentwurf nicht. Insgesamt führt diese Regelung lediglich zu einer weiteren Verunsicherung potenzieller Hinweisgeber:innen und ist allgemein auch der Rechtsunsicherheit nicht zuträglich. Die freie Wahlmöglichkeit müssen Hinweisgeber:innen neben der Entscheidung, ob sie sich an interne oder externe Meldestellen wenden möchten, auch betreffend den direkten Schritt an die Öffentlichkeit haben.

Vor allem die Möglichkeit, sich mit Hinweisen an die Medien zu wenden, ist ein Schutz des öffentlichen Interesses und ein wichtiger Rückhalt für die Wirksamkeit des Schutzes von Hinweisgeber:innen. Sie darf keinesfalls eingeschränkt werden. Aus diesem Grund sieht die RL auch vor, dass die vorgenannten Ausnahmen nicht für journalistische Quellen gelten.

Demgegenüber aber beinhaltet der Ministerialentwurf keine solche Ausnahme. Die aus der RL direkt übernommenen Ausnahmen für den Schutz bei Meldung an die Öffentlichkeit werden sogar explizit auf „Veröffentlichungen“ angewandt. Gemäß der Legaldefinition in §5 Z14 wird unter dem Begriff „Veröffentlichung“ die Hinweisgebung an ein Medium iSd § 1(1) Abs. 1 MedienG verstanden. **Damit schränkt der Ministerialentwurf aber die Möglichkeit Schutz zu erlangen im Zusammenhang mit einer Meldung an Medien entgegen der Systematik der RL ein.**

Vorschlag

Hinweisgeber:innen sollten die Wahl haben, sich abseits der diversen Meldestellen sogleich an die Öffentlichkeit zu wenden. Eine allfällige Einschränkung des Schutzes bei Meldung an Medien, die vom Vorliegen bestimmter Umstände abhängt, ist zu beseitigen.

Datenschutz, § 8

Positiv zu erwähnen ist, dass im Zuge der Erarbeitung dieses Ministerialentwurfs auch eine Datenschutzfolgenabschätzung vorgenommen wurde, was angesichts der potenziell umfangreichen Verarbeitung personenbezogener Daten unerlässlich ist.

Zu den konkreten Bestimmungen des § 8 des Ministerialentwurfs ist anzumerken, dass Absatz 5 gemeinsamen internen sowie externen Stellen gestattet, Daten zur weiteren Ermittlung oder Einleitung eines Verfahrens zu übermitteln. Dabei werden „personenbezogene Daten, einschließlich Namen, Geschlecht, frühere Namen, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum, Geburtsort und Wohnanschrift, Namen der Eltern und Aliasdaten sowie ein Lichtbild eines Menschen“ genannt. Es

erscheint hier vor allem die Notwendigkeit, die Namen der Eltern sowie frühere Namen zu übermitteln fraglich und ist wohl **überschießend**.

Ebenso erscheint die Aufbewahrungsfrist in Absatz 9 von 30 Jahren, ab letztmaliger Verarbeitung oder Übermittlung von personenbezogenen Daten **ungebührlich lange**, sind doch Verwaltungs- bzw. Gerichtsverfahren selbst bei Durchlaufen des gesamten Instanzenzuges deutlich vor dieser Frist rechtskräftig abgeschlossen.

Dokumentation, Aufzeichnung und Aufbewahrung von Hinweisen, § 9

Betreffend die Dokumentation, Aufzeichnung und Aufbewahrung von Hinweisen bei internen und externen Stellen muss jedenfalls sichergestellt sein, dass entsprechende technisch sichere Lösungen gefunden werden, die auch höchsten Datenschutzerfordernungen entsprechen. Dabei müssen etwa auch anonyme Meldungen im IT-System möglich sein und über eine entsprechende Rückmeldefunktion verfügen. Der Eingang der Bestätigung einer Meldung via **E-Mail** als Option, wie dies in § 9 (1) des Ministerialentwurfs angeführt wird, ist jedenfalls **ungeeignet**. Nicht **verschlüsselte Rückmeldungen** zum Eingang einer Meldung durch eine bestimmte Person würden in jedem Fall das Bestreben des Gesetzesentwurfs nach sicheren Wegen für Meldungen ad absurdum führen.

Beratung, § 10

Die genannte Bestimmung normiert die Verpflichtung, Information über die Behandlung von Hinweisen durch interne und externe Stellen bereitzustellen. Durch einfachen Zugang zu klaren Informationen soll über die Möglichkeit und das Verfahren an internen und externen Stellen aufgeklärt werden.

Abs. 2 beinhaltet hierzu weitere Vorschriften für externe Stellen, auf ihren Webseiten oder auf einer gemeinsamen Webseite die gesetzlichen Bestimmungen zu erläutern, dabei insbesondere in verständlicher Sprache und leicht erkennbar nähere Details, wie etwa Voraussetzungen für den Schutz von Hinweisgeber:innen, Verfahren, Schutz, etc. Vor dem Hintergrund der schiereren Komplexität des Regelungsbereichs, der auch durch die sektorspezifische Umsetzung der RL nicht merkbar vereinfacht wurde, klingt die in dieser Bestimmung auferlegte Verpflichtung wie die Quadratur des Kreises. **Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, klare Regelungen zu schaffen und nicht jene der betroffenen Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen, ihren potenziellen Hinweisgeber:innen klar zu machen, ob, wo, wie und unter welchen Voraussetzungen ein Schutz im Einzelfall besteht.** Gute PR ist keine Abhilfe für schlechte Gesetzgebung.

Vorschlag

Wie bereits zu Beginn der inhaltlichen Analyse ausführlich erörtert, wäre eine umfassende Formulierung des Gesetzes zum erweiterten Anwendungsbereich höchst notwendig. In jedem Fall aber ist darauf zu achten, dass die zur Verfügung gestellte Information an potenzielle Hinweisgeber:innen umfassend, übersichtlich und in einfacher Sprache sowie in sämtlichen in Österreich neben der Amtssprache Deutsch und den anerkannten Minderheitensprachen weiters gesprochenen Idiomen verfasst ist. Es ist in Anbetracht der Sensibilität der Regelungsmaterie und der weitreichenden Folgen für den Einzelnen bei Versagen von Schutz darauf Rücksicht zu nehmen, dass Personen jedweden Bildungsgrades in der Lage sind, Zugang zur Information zu bekommen und diese auch vollinhaltlich verstehen zu können.

Es bedarf ausreichend Ressourcen zur Unterstützung von Hinweisgeber:innen bereits von Beginn an. Anzudenken wäre etwa die Einrichtung weisungsfreier oder zivilgesellschaftlich unabhängig ausgestalteter Beratungsstellen, die Hinweisgeber:innen bereits vor einer etwaigen Meldung rechtlich und psychologisch unterstützen.

Verfahren bei der externen Meldestelle, §§ 14-17

Zu § 14 wurde bereits vorstehend zur Frage der Öffentlichkeit von Meldungen Stellung genommen.

Die Auflistung der diversen externen Stellen in § 15(1) zeigt die schiere Komplexität und Zersplittertheit des Hinweisgeber:innensystems in Österreich auf. Es ist in seiner aktuellen Form viel zu kompliziert für die nicht juristisch vorgebildete Durchschnittsbevölkerung und so wohl nicht der Rechtssicherheit zuträglich. Durch derart komplexe Systeme, die ohne fachliches Vorwissen nahezu unmöglich zu durchdringen sind, wird anstatt eines sicheren Systems jedoch das Risiko geschaffen, mögliche Hinweisgeber:innen von vorneherein abzuschrecken aus Angst, letztendlich keinen Schutz zu erhalten.

Abs. 2 derselben Bestimmung verschlimmert die Sache noch insofern, als die Kompetenzen des Bundesamtes für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung mit Verweisen auf Bundesrecht und Landesrecht gespickt sind. Das vorstehend Angemerkte gilt hier umso mehr. Es kann **von der Durchschnittsbevölkerung nicht erwartet werden**, derart komplexe Unterteilungen in Unionsrecht und nationales Recht und bei letzterem auch noch in Bundes- und Landesrecht verstehen zu können, um zu eruieren, an wen er/sie sich wenden kann und ob Schutz überhaupt gegeben ist.

Zu 16(3) ist anzumerken, dass technische Standards verpflichtend festgelegt werden müssen und zwar in einer Art und Weise, dass sie den höchsten verfügbaren Standards entsprechen. Die Formulierung „kann“ ist jedenfalls zu ersetzen durch „hat durch Verordnung festzulegen“.

Hinsichtlich § 17(7) bestehen Bedenken ob der Frist von drei bzw. in hinreichend begründeten Fällen sechs Monaten. Das ist eine beträchtliche Wartezeit für Hinweisgeber:innen, bevor sie wissen, ob ihre Meldung als geschützte Offenlegung gilt oder nicht. Um das Risiko von Vergeltungsmaßnahmen zu verringern, sollten die **Fristen verkürzt** werden. Alternativ dazu wäre die Einführung eines zeitlich befristeten Hinweisgeber:innen-Status anzudenken, der jede Disziplinarmaßnahme rechtswidrig macht, bis eine Meldung ausreichend untersucht wurde.

Beweislast, § 23

Positiv anzumerken ist, dass keine Beweislastumkehr zulasten von Hinweisgeber:innen getroffen wurde. Der im Ministerialentwurf aufgenommene Standard ist jener der „Glaubhaftmachung“ – den Beweis anzutreten, dass Maßnahmen nicht im Zusammenhang mit einer Meldung stehen, hat jedoch die Person, die die benachteiligende Maßnahme ergriffen hat. **Diese Regelung beizubehalten ist von größter Wichtigkeit.** Sollte diese abgeändert werden, so müssten allenfalls Regelungen vorgesehen werden, wonach eine nachteilige Behandlung durch solide Bestimmungen über den einstweiligen Rechtsschutz rückgängig gemacht werden können, die alle Maßnahmen eines Arbeitgebers aussetzen, bis eine zuständige Behörde oder ein Gericht den Fall überprüft.

Verwaltungsstrafbestimmungen, § 24

Diese Bestimmung übernimmt Artikel 23 der RL im Wesentlichen und setzt Verwaltungsstrafen fest, die subsidiär zu anderen möglichen Strafbestimmungen (z.B. strafrechtlicher Natur) zur Anwendung kommen sollen.

Von den vier Tatbeständen ist zu § 24 Z4 des Ministerialentwurfs auszuführen, dass er sich als einziger an eine Verwaltungsstraftat wendet, die von Hinweisgeber:innen begangen wird, nämlich das Erstellen eines wissentlich falschen oder irreführenden Hinweises. Dies ist entgegen der Struktur der RL, die eigens in einem zweiten Absatz zu Artikel 23 den genannten Tatbestand regelt und für dessen Verwirklichung eigens „wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen“ vorschreibt. Aus dieser Struktur ist somit abzuleiten, dass die Sanktionen in Absatz 1 der RL für juristische oder natürliche Personen gelten, die gegen Hinweisgeber:innen agieren. Absatz 2 jedoch soll **eigene Strafen für Hinweisgeber:innen** bei Erfüllen des Tatbestands vorsehen. Diese Struktur ist sehr sinnvoll, handelt es sich bei Hinweisgeber:innen doch zumeist um natürliche Personen, deren wirtschaftliche Situation mit jener von Unternehmer:innen oder eines Unternehmens im Regelfall wohl nicht zu vergleichen ist.

Der Ministerialentwurf jedoch schert alle Tatbestände über einen Kamm, indem als Strafausmaß eine Geldstrafe von bis zu € 20.000, im Wiederholungsfall bis zu € 40.000, verordnet wird. Dies gilt für Hinweisgeber:innen und etwa auch Unternehmen unterschiedlicher Größe und wirtschaftlicher Kraft – man denke an KMUs und Großkonzerne - gleichermaßen. Dass damit dem Erfordernis der RL, wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen festzulegen Genüge getan wird, ist zu bezweifeln.

Vorschlag

Die Struktur des § 24 möge sich an jener des Artikel 23 der RL orientieren und Straftatbestände gegen Hinweisgeber:innen von den übrigen getrennt regeln. Auch wird es erforderlich sein, das aktuell vorgeschlagene Strafausmaß von bis zu € 20.000, im Wiederholungsfall bis zu € 40.000, hinsichtlich der Erfordernisse in RL zu überdenken. Große Unternehmen werden sich auch bei Verhängen des Höchstbetrags gegen sich wohl kaum beeindrucken lassen. Wirksam, angemessen und abschreckend sind diese Strafen wohl nicht. Um das von der RL gesetzte Ziel aber zu erreichen, wäre etwa an Strafen zu denken, die sich einem gesetzlich festgesetzten Prozentsatz des Jahresumsatzes orientiert.